

DÉBATS

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL EN PROSPECTIVE — #1 — JUILLET 2020

Demain,
l'agglomération lyonnaise,
quels modèles
de développement ?





DEMAIN, L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

En décembre 2018 puis en octobre 2019, le Sepal a initié, avec l'appui de l'agence d'urbanisme, deux séminaires « Demain, l'agglomération lyonnaise » pour réfléchir aux futurs possibles de l'agglomération lyonnaise.

Le premier séminaire* apportait un éclairage sur les dynamiques démographiques à l'œuvre et à venir. **Quels sont les ressorts de cette croissance démographique ? Va-t-elle se poursuivre dans les prochaines années ? Quels sont les signaux faibles en matière démographique ?** Les travaux de l'agence d'urbanisme et les regards croisés de Bertrand Kauffmann (Insee), Benoît de Lapasse (CGET), Jean-François Léger (démographe à l'IDUP) et Alain Parant (ancien démographe à l'Ined et membre du comité scientifique de Futuribles) ont permis d'approfondir la réflexion prospective sur les enjeux démographiques dans l'agglomération et l'aire urbaine lyonnaise.

Parmi les horizons possibles, l'agglomération lyonnaise pourrait dépasser deux millions d'habitants bien avant la fin de ce siècle. Cette possibilité soulève de nombreuses questions d'aménagement du territoire pour la métropole, demain : la densité, le desserrement et le renouveau des échelles d'analyse. **Comment penser les équipements, les services, les politiques foncières et les aménités à l'aune de cette perspective ?**

* 19 décembre 2018



Le second séminaire** proposait de s'interroger sur la manière de **penser les politiques urbaines et les modèles de développement de l'agglomération de demain**. Après des éléments de cadrage présentés par Olivier Roussel et Sébastien Sperto, directeurs d'études à l'agence d'urbanisme, un débat animé par Morgan Poulizac, professeur d'urbanisme à Sciences Po Paris et HEC, a réuni Jean Haëntjens, urbaniste économiste, Julia Coutou, architecte urbaniste chez Leclercq associés et Flore Trautmann, urbaniste, directrice associée du Sens de la Ville.

** 2 octobre 2019

La présente synthèse retrace les propos tenus en séance lors du second séminaire ainsi que les points de vue exprimés par certains des intervenants dans les articles référencés en fin du présent document. Elle propose de revenir sur les principales idées développées au cours de ce temps fort d'échanges et de débats, à travers **cinq enjeux clés** :

- P 4 **MÉTROPOLISATION ET MULTIPOLARITÉ : QUELS ÉQUILIBRES DE DÉVELOPPEMENT ?**
- P 6 **L'ACCESSIBILITÉ DES VILLES : COMMENT SORTIR DE MODÈLES D'AMÉNAGEMENT CONSTRUITS SUR LE TOUT VOITURE ?**
- P 8 **VILLE COMPACTE, VILLE DÉSIRABLE : COMMENT CONCILIER INTENSITÉ URBAINE ET QUALITÉ DE VIE ?**
- P 10 **LE DÉFI DE LA VILLE INCLUSIVE : COMMENT FAIRE FACE AUX DÉSÉQUILIBRES SOCIO-SPATIAUX ?**
- P 12 **QUELS ACTEURS POUR QUEL-S MODÈLE-S DEMAIN ?**

MÉTROPOLISATION ET MULTIPOLARITÉ : QUELS ÉQUILIBRES DE DÉVELOPPEMENT ?

CONSTATS

Une croissance démographique très forte sur la période récente

L'agglomération lyonnaise a gagné près de 200 000 habitants entre 1999 et 2017, (+0,9% en moyenne chaque année). Cette croissance s'est nettement accélérée sur la période récente durant laquelle l'agglomération a accueilli en cinq ans l'équivalent de la population d'une ville comme Valence. L'objectif du Scot 2030 (+150 000 habitants) sera probablement atteint en 2020. À l'horizon 2040, les projections de population de l'Insee varient entre 1,55 et 1,75 million d'habitants selon les scénarios.

Concentration et diffusion de population se conjuguent

Dans le même temps, l'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne a gagné 455 240 habitants entre 1999 et 2017 : le territoire du Sepal a absorbé 44 % de la croissance démographique et 68 % de celle des emplois (sur 10% du territoire) de l'aire métropolitaine .

Les évolutions démographiques constatées sont aussi fortes dans le cœur de l'agglomération lyonnaise que dans ses territoires d'influence : les mécanismes de concentration et de diffusion des populations se conjuguent et se renforcent. Ainsi, selon la métaphore de la pyramide de sable, l'attractivité du centre augmente avec le développement des activités de service, de bureaux et de commerce ; la ville se densifie, tandis que dans le même temps, son aire d'attraction s'étend (élargissement de la base). L'agglomération lyonnaise, en raison de son attractivité, est un moteur de périurbanisation, avec pour conséquence une mobilité quotidienne accrue.

Recul du poids des centralités

À l'échelle de l'aire métropolitaine, le poids relatif des centralités urbaines bien équipées, bien desservies a reculé sur la longue période (-8% entre 1968 et 2014). Entre 1982 et 2014, 75% de la croissance démographique de l'aire métropolitaine s'est réalisée en dehors de ces centralités, contraignant de fait la mise en œuvre de solutions de mobilités durables et alternatives au système routier.

Si la période récente (2012-2017) montre un net infléchissement du poids des villages dans la progression démographique de l'AMELYSE (de 39% entre 99-2007 à 29% entre 2012-2017) et une plus forte polarisation, d'après une étude réalisée par les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Étienne sur 2000 communes, en 2040 la moitié des habitants résideront en dehors d'une centralité urbaine.

à l'échelle de l'aire métropolitaine
Lyon / Saint-Étienne

REPÈRES

3 364 265

habitants en 2017 dans
l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne,

+ 455 240

habitants entre 1999 et 2017
(+ 0,8% en moyenne annuelle)

3,8 millions, c'est le nombre
d'habitants que pourrait
compter l'aire métropolitaine Lyon
Saint-Étienne (AMELYSE) en 2040
d'après les projections de l'Insee
(modèle Omphale)

+18% d'emplois

(au lieu de travail)
entre 1999 et 2016 dans l'AMELYSE

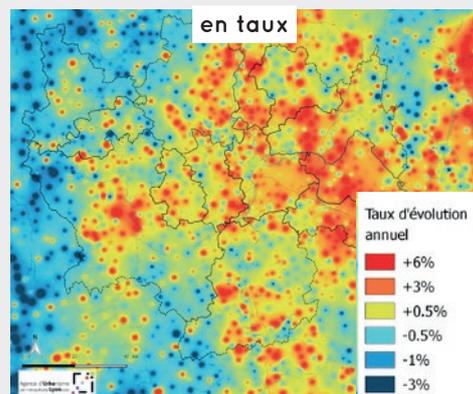
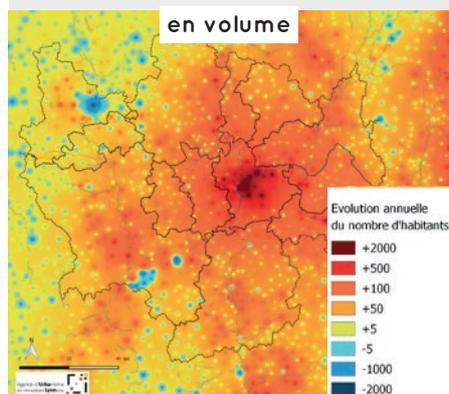
+25% d'emplois

dans l'agglomération lyonnaise

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DANS L'AIRE MÉTROPOLITAINE ENTRE 2010 ET 2015

(SOURCE : INSEE)

Entre 2010 et 2015, le cœur de l'aire métropolitaine a gagné plus d'habitants en volume, mais les taux de croissance les plus forts sont observés en périphérie et notamment dans la troisième couronne de l'est lyonnais.



PROBLÉ- MATIQUE

La croissance démographique dans l'agglomération lyonnaise a été particulièrement forte dans les dernières années. La perspective d'une agglomération bi-millionnaire soulève de nombreuses questions. Comment penser les équipements, les services, les politiques foncières et les aménités à l'aune de cette possibilité ? Comment répondre au défi du nombre, à l'échelle de l'agglomération et de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne ? Le modèle multipolaire est-il efficace ? Faut-il repenser l'équilibre des emplois et notre système de mobilité durable à cette large échelle, et comment ?



POINTS DE VUE

LE DÉFI MULTIPOLAIRE

JEAN HAËNTJENS

« La réponse structurelle endogène à cette logique infernale centripète - centrifuge, c'est la multipolarité, qui permet de répartir la pression. Il est impératif de sortir d'un modèle urbain qui aboutit partout à combiner la surdensité (et la survalorisation) des centres et l'étalement sans fin des périphéries. »

« La multipolarité est un exercice difficile. Ainsi le modèle rennais de la ville archipel est aujourd'hui interrogé par les Rennais eux-mêmes qui constatent que les îlots périphériques ne font pas le poids par rapport à la ville centre. Ils ne font pas la taille suffisante et ne sont pas reliés par le rail. Pour qu'un modèle multipolaire fonctionne, il faut que les pôles secondaires aient du poids mais aussi qu'ils soient reliés entre eux par des transports collectifs, si possible sans passer par le centre. C'est le métro circulaire de Berlin, et ce sera demain le Grand Paris Express. »

POLARISATION DES RICHESSES

JEAN HAËNTJENS

« La surdensité fait monter les prix immobiliers, et la montée des prix au centre pousse à aller chercher du foncier abordable de plus en plus loin. Le facteur exogène de ce phénomène, c'est la polarisation des richesses et des activités stratégiques. Les deux activités économiques aujourd'hui les plus stratégiques, la finance et le numérique, sont en effet les plus concentrées au monde. »

REGARDER AUTOUR, INVESTIR LES PÉRIPHÉRIES

JULIA COUTOU

« Un certain défaut des métropoles actuellement, c'est de regarder leur aire d'influence, de s'auto-centrer sur leur propre développement et la façon dont elles se développent d'un point de vue économique, environnemental, etc. mais d'oublier un territoire qui finalement peut s'étendre dans un rayon jusqu'à 100 kilomètres et qui l'alimente et doit être lui aussi « tiré par la métropole ». »

OSER RAISONNER ET AMÉNAGER À PLUS GRANDE ÉCHELLE, « DÉCENTRALISER » L'EMPLOI

FRANÇOIS LECLERCQ (LE MONDE)

« Pour que l'hégémonie des métropoles soit une hégémonie heureuse et généreuse, elles doivent jouer un rôle d'entraînement des territoires plus éloignés, leur permettant de profiter de leur dynamisme. Non seulement la réflexion métropolitaine ne peut se limiter au périmètre métropolitain stricto sensu, mais elle se doit de proposer des solutions pour mettre en réseau les territoires plus lointains, et travailler à leur connexion plus harmonieuse. La métropole dense ne peut concentrer sur son territoire tous les emplois, les commerces de proximité, les services, au détriment des villes qui l'entourent. Des mesures doivent être prises avec l'ensemble des partenaires territoriaux, dont les entreprises et les acteurs économiques, pour encourager la « décentralisation » des emplois hors des métropoles. »

« Ce n'est qu'en osant raisonner et aménager à plus grande échelle, qu'en élargissant les périmètres de réflexion et d'actions des métropoles aux secteurs plus lointains que l'on permettra une redistribution plus équilibrée des opportunités dont elles sont porteuses ». »

L'ACCESSIBILITÉ DES VILLES : COMMENT SORTIR DE MODÈLES D'AMÉNAGEMENT CONSTRUITS SUR LE TOUT VOITURE ?

CONSTATS

Réseaux de transport et urbanisation : un « système »

Dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne, comme ailleurs en France, l'extension géographique des réseaux routiers rapides et le développement de l'urbanisation se sont alimentés mutuellement depuis les années 1960. Les gains de temps permis par les infrastructures ont permis de gagner de l'espace accessible et d'aller habiter plus loin.

Depuis 2008, une baisse légère des taux de motorisation et un recul de l'usage de la voiture dans les secteurs les plus centraux

Cette baisse est à mettre au compte de facteurs tant démographiques (diminution de la taille des ménages) que des politiques incitatives mises en place depuis plusieurs décennies : renchérissement des coûts de stationnement, diminution de l'offre de stationnement, renforcement des offres alternatives à la voiture.

... mais une poursuite de la hausse en périurbain

La poursuite de la dissociation entre lieux de résidence et lieux de travail, la faiblesse ou l'absence d'alternatives crédibles notamment dans les secteurs périurbains et ruraux, induit une hausse de l'équipement automobile des ménages, à un rythme supérieur à celui de la croissance de la population.

Du trafic congestionné sur les nœuds des réseaux routiers et les entrées d'agglomération

La congestion résulte à la fois des disparités entre les territoires de l'aire métropolitaine (en matière de concentration d'emplois, de logements...) et des infrastructures de transport permettant leur accessibilité. De fait, la congestion est intrinsèque au système urbain existant.

Plus de voitures et plus de kilomètres : une dépendance coûteuse

Les ménages périurbains, plus motorisés et pratiquant des déplacements plus longs en moyenne que dans les secteurs centraux, paient un tribut élevé pour leur mobilité. Par rapport à un coût moyen inférieur à 3 000 euros par an en secteur urbain dense, les ménages de certains territoires périurbains ont un coût moyen annuel de plus du double.

Le partage de la voiture peine à s'organiser

Le taux d'occupation moyen des véhicules est de 1,3 personne. Cette moyenne varie selon le motif du déplacement et sa distance : les véhicules sont davantage occupés pour des déplacements de distance courte et des motifs familiaux. En revanche, c'est pour aller travailler que les voitures sont les moins occupées (1,03). En jour de semaine dans l'aire urbaine lyonnaise, seuls 6% des véhicules en circulation ont à bord au moins un passager qui ne fait pas partie du ménage du conducteur.

L'IMPACT DU COURANT MODERNE EN IMAGES

Dans les années 1970, la rue Garibaldi a été aménagée avec des trémies pour les voitures, des passerelles piétonnes, selon un principe de séparation des fonctions. Aujourd'hui, après un vaste programme de travaux, elle semble avoir retrouvé un visage proche de celui qu'elle pouvait avoir au début du XX^e siècle.



1900



1970



2016

à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon / Saint-Étienne

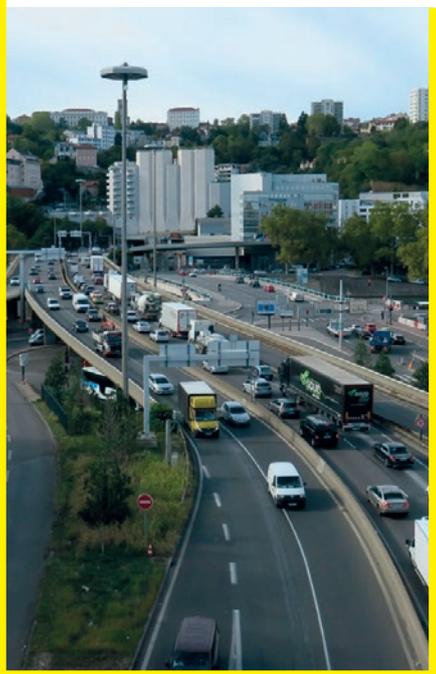
+ 100 000
véhicules personnels
entre 2008 et 2013
(contre + 80 000 ménages)

2/3 des actifs vont
travailler en voiture
avec de fortes disparités
selon les territoires

Des trajets qui
s'allongent en distance
(18 km/moyenne
pour les déplacements
domicile-travail)
mais pas en temps
de déplacement
(50 à 60 minutes par jour)

PROBLÉ- MATIQUE

Le mouvement moderne a produit les grands ensembles et introduit au sein des villes un nouveau rapport à l'espace à travers une modification brutale de l'échelle urbaine et l'introduction de la vitesse. Au nom du dogme du tout voiture, il a fortement influencé l'organisation de nos villes vers une approche fonctionnaliste, réservant une forte emprise aux infrastructures routières. Les plans basés sur des autoroutes urbaines performantes (les LY) ont structuré ce lien entre la ville-centre et la périphérie et ont marqué le cœur de la ville. Ce modèle a un impact majeur sur notre façon de repenser la ville. Il faut désormais intégrer des enjeux complexes de mutation et de transformation des infrastructures routières dans le cadre d'opérations de rénovations urbaines avec un questionnement : faut-il démolir ou faut-il faire avec ? Comment gérer cet « héritage » ?



POINTS DE VUE

REFUSER LA CULPABILISATION DES TERRITOIRES DÉPENDANTS DE LA VOITURE

FRANÇOIS LECLERCQ

« Même si la transition vers un système de mobilité plus durable s'avère indispensable, nous ne pouvons pas nier l'organisation spatiale des villes que l'utilisation généralisée de la voiture a engendrée. Ce tissu de villes petites et moyennes, moins denses que les métropoles dans l'ombre desquelles beaucoup se sont développées, est l'héritage de plusieurs décennies de politiques d'aménagement imprégnées de la culture de la voiture – et nous devons l'assumer. Endosser cette responsabilité, c'est refuser la culpabilisation de ces territoires aujourd'hui dépendants de la voiture pour tous les déplacements du quotidien. »

CHANGER DE PARADIGME

JEAN HAËNTJENS

« L'exemple des villes scandinaves montre qu'une cité peut réellement changer de paradigme lorsque les piétons et les cyclistes sont majoritaires. Car un automobiliste est également un électeur. »

PASSER DE L'ÉTOILE À LA TOILE ?

JEAN HAËNTJENS

« L'un des leviers qui permettra d'enrayer cette logique « centripète centrifuge », c'est la création de lignes de transports circulaires venant compléter et croiser les réseaux en étoile¹. La toile doit remplacer l'étoile. La multipolarité doit aussi être organisée à l'échelle des territoires régionaux et nationaux. En France, le TGV a permis de « doper » les métropoles régionales et de décongestionner Paris. Il faut continuer à tisser cette toile ferroviaire entre les métropoles et les villes moyennes. Le déploiement d'un réseau ferré régional, utilisant éventuellement des rames légères sans conducteurs, sera une des clés du réaménagement du territoire. »

CONNECTER LE CŒUR DE LA MÉTROPOLE À LA MÉTROPOLE DU LOINTAIN

FRANÇOIS LECLERCQ

« Cette connexion entre le cœur de la métropole et « la métropole du lointain » passe nécessairement par la mise sur pied d'une offre de transport qui permette de trouver une alternative à la voiture individuelle en zone peu dense. »

FAIRE AVEC ET EN MÊME TEMPS TRANSFORMER LES INFRASTRUCTURES

JULIA COUTOU

« La voiture fait partie du quotidien et pour beaucoup ne pourra pas être remplacée dans un temps court. Le modèle de nos villes aujourd'hui est construit avec, et nous devons en tenir compte sans prétendre obliger les gens à utiliser les transports en commun du jour au lendemain et leur faire perdre cette autonomie liée à la voiture. Donc il faut faire avec et en même temps transformer les infrastructures vers un modèle qui équilibre à la fois les déplacements individuels et les déplacements en transports collectifs nécessairement performants. Ce maillage-là est important pour irriguer un territoire plus large que la métropole. »

¹ C'est le principe du Grand Paris Express.

VILLE COMPACTE, VILLE DÉSIRABLE : COMMENT CONCILIER INTENSITÉ URBAINE ET QUALITÉ DE VIE ?

MISE EN PERSPECTIVE

Le mouvement hygiéniste et l'urbanisme lyonnais

Plusieurs courants de pensée ont marqué les transformations successives de nos villes et l'histoire récente de l'urbanisme. Au début du 20^e siècle, un de ces principaux courants, le mouvement hygiéniste, est porté à Lyon par trois personnalités majeures : Edouard Herriot, le maire, Tony Garnier, l'architecte, et Jules Courmont, le médecin. Ce courant émerge dans la continuité du développement de villes industrielles polluantes qui au cours du XIX^e siècle ont engendré la création de faubourgs et de taudis insalubres, favorisant la concentration des populations et la prolifération des maladies contagieuses. Ce courant sera bientôt rejoint par les prémices d'un urbanisme moderne qui développera les premières approches fonctionnalistes autour des notions d'espace, de verdure et d'ensoleillement.

Dans les années 1930 à Lyon, une opération d'aménagement réalisée par l'architecte Tony Garnier dans le quartier des États-Unis en témoigne. Au cœur d'un paysage de faubourgs rural, une partie du projet utopique de la « cité industrielle » projetée à 35 000 habitants, vient inscrire en extension de la ville une vaste opération de logements collectifs. Malgré un coefficient d'occupation du sol élevé, la modernité de son plan de composition et la justesse de son échelle urbaine favorisent la présence d'une nature partagée et à la mixité des fonctions. **Autant de dispositions singulières pour l'époque qui contribuent aujourd'hui à faire reconnaître les qualités de ce paysage urbain dense.**

L'évolution vers une ville compacte ou la remise en cause du modèle pavillonnaire

En référence aux premières actions engagées dans les années 90 destinées à reconquérir les centres-villes et les quartiers, quelles réponses ont été apportées à la prolifération du modèle pavillonnaire, du lotissement ou du lot libre ?

Dès le début des années 2000, des réflexions ont été engagées sur le centre de l'agglomération lyonnaise afin de trouver des solutions alternatives au développement de la maison individuelle. En 2005, le PLU du Grand Lyon porte l'objectif ambitieux d'un développement résidentiel maîtrisé, favorisant une forme d'habitat plus compacte dit « intermédiaire » composée de logements individuels superposés ou de petits immeubles collectifs.

À l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne, cette prise de conscience s'est étendue aux documents d'urbanisme réglementaires, programmatiques ou stratégiques (SCOT, PLH, PLU). Ces documents intègrent ce nécessaire changement de paradigme en incitant au développement de formes urbaines moins consommatrices d'espaces s'inscrivant dans l'enveloppe de tissus urbains déjà constitués.

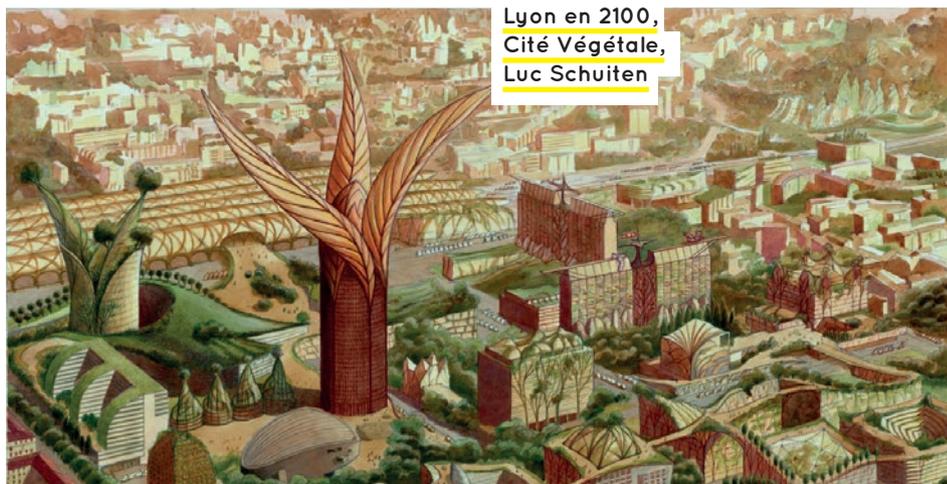
Ces avancées sont depuis quelques années relayées par d'autres démarches innovantes, sous la forme d'AMI (Appel à Manifestation d'Intérêt) ou à travers la démarche nationale

ACV (Actions Cœur de Ville 2017). Elles visent à engager une revitalisation des centres-bourgs et centres-villes des villes moyennes (10 à 40 000 habitants) avec pour objectif le renforcement de l'armature secondaire de ce territoire, nécessaire au bon fonctionnement d'une figure équilibrée de la multipolarité.

De nouveaux modèles nourrissent les pensées aménagistes.

Les modèles de l'écoquartier, de la ville fertile de la ville forêt, de la ville intelligente ou « smart city », sont d'ores et déjà actifs. Ils croisent des démarches plus ponctuelles qui s'appuient sur des préoccupations tournées vers la santé ou le bien-être.

Parmi ces modèles, la ville-forêt et la question de la reforestation urbaine sont actuellement au cœur des débats. Est-ce que les visions des cités végétales utopiques proposées par Luc Schuiten à Lyon en 2010 ou Vincent Callebaut à travers son ouvrage « Paris Smart City 2050 » pourraient devenir réalités ? Faut-il apporter cette réponse au cœur des tissus constitués et patrimoniaux de nos métropoles européennes ? Dans certaines villes, notamment en Asie ou sur le continent américain, des villes nouvelles, véritables villes « forêts », sont en passe de voir le jour et intègrent la réalisation d'imposantes architectures végétales.



Lyon en 2100,
Cité Végétale,
Luc Schuiten

**PROBLÉ-
MATIQUE**

Les enjeux de maîtrise de l'étalement urbain incluent à la fois une maîtrise de l'artificialisation des sols et un renforcement de la polarisation des activités humaines. Ils questionnent nos modèles d'aménagement : comment dans un contexte de réchauffement climatique penser autrement la ville dense pour rendre la compacité soutenable et source de mieux vivre ensemble ? En miroir à ce phénomène de polarisation renforcée des centralités, comment considérer et valoriser les lieux et espaces qui sont aux « interstices », ces territoires informels qui participent pleinement à la préservation de nos paysages urbains ?



**POINTS
DE VUE**

**LES MÉTROPOLIS,
CHANTRES DE VERTUS
ENVIRONNEMENTALES ?**

FRANÇOIS LECLERCQ

« Les métropoles sont aujourd'hui les objets essentiels de l'aménagement du territoire. Parées de toutes les qualités économiques, elles sont devenues des chantres de vertus environnementales. Elles sont denses par principe, économes en transports individuels (...) et capables de se réinventer en permanence. Ce n'est qu'en osant élargir les périmètres de réflexion et d'actions des métropoles aux secteurs plus lointains que l'on permettra une redistribution plus équilibrée des opportunités dont elles sont porteuses. »

**LA DENSITÉ DES VILLES
JOUERAIT UN RÔLE
SUR NOTRE HUMEUR**

MORGAN POULIZAC

« Il semblerait que la densité des villes et notamment la hauteur des bâtiments

puissent jouer un rôle sur notre humeur. Ainsi, les quartiers à forte densité, s'ils peuvent être vertueux d'un point de vue environnemental, pourraient, inversement, avoir des effets délétères sur notre humeur si bien que des villes telles que Vienne ou Barcelone, souvent célébrées pour leur qualité de vie, tireraient partie d'une densité plus modérée. De même, la place des espaces verts, voire même de simples arbres, emporteraient des bénéfices en termes de santé mentale bien plus importants que ceux dont on les affuble parfois naïvement. »

**CONCILIER ESPACE VITAL,
PRÉSENCE VÉGÉTALE,
ÉCHELLE HUMAINE
ET COURTES DISTANCES**

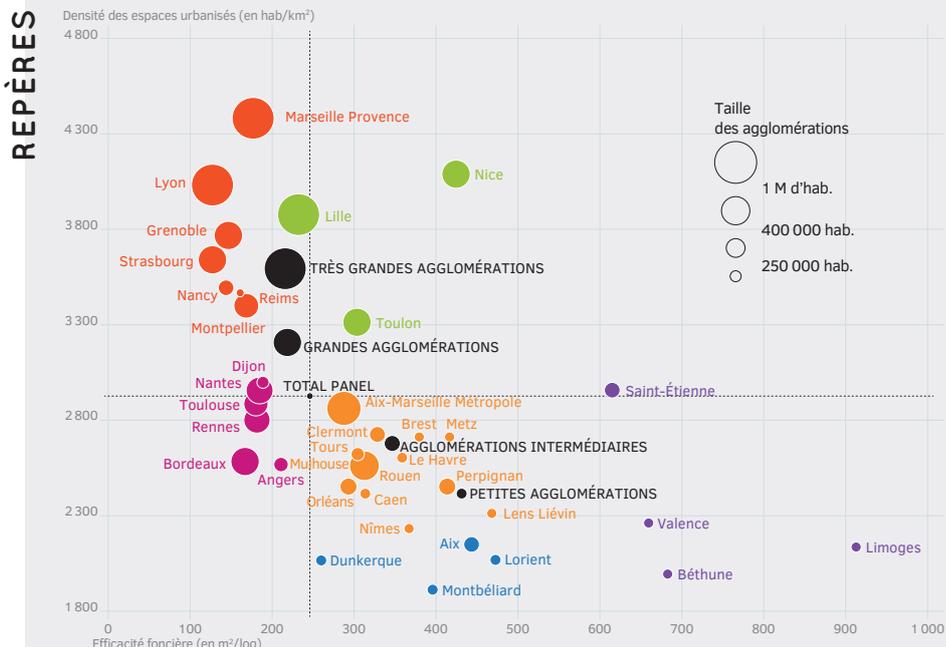
JEAN HAËNTJENS

« Les villes les plus écologiques ne sont pas les plus denses mais celles qui parviennent à concilier, avec des densités moyennes, espace vital, présence végétale, échelle humaine et courtes distances. Il sera certes difficile de dédensifier les quartiers trop denses mais on pourra toujours y planter des arbres. Il sera en revanche possible de favoriser la densification progressive des territoires péri-urbains et la revitalisation de centre bourgs désertés par leurs habitants. »

**COMPARATIF DE LA DENSITÉ
ET DE L'EFFICACITÉ FONCIÈRE
DES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES**

Source : 'Obser'Agglo - juin 2016

Parmi les très grandes agglomérations, Lyon se positionne parmi les plus denses et les moins consommatrices d'espace. À titre d'illustration, entre 2010 et 2015, 96% du développement résidentiel du Sepal s'est réalisé au sein de l'enveloppe urbaine.



LE DÉFI DE LA VILLE INCLUSIVE : COMMENT FAIRE FACE AUX DÉSÉQUILIBRES SOCIO-SPATIAUX ?

CONSTATS

Surchauffe foncière et maintien des inégalités sociales

On observe des écarts très significatifs en matière de marché immobilier d'un territoire à l'autre et des effets importants sur les dynamiques résidentielles. L'aire métropolitaine se développe ainsi à plusieurs vitesses, entre l'hypercentre et les franges. Les inégalités socio-spatiales que sous-tendent les dynamiques de métropolisation et les stratégies d'évitement se renforcent et s'autoalimentent dans trois directions : gentrification des quartiers centraux, périurbanisation de plus en plus éloignée des classes moyennes, fortes difficultés des classes populaires à se loger. Dans l'agglomération lyonnaise comme ailleurs, la hausse importante des prix immobiliers ces dernières années n'a pas été compensée par une hausse des salaires.

Une surreprésentation des jeunes adultes et ménages de petite taille en cœur d'agglomération

En lien avec la structure du parc de logements, on note une forte surreprésentation des jeunes adultes et des ménages de petite taille dans l'agglomération, alors que les familles sont en proportion plus présentes dans les territoires périurbains. La part des familles avec enfant(s) est passée de 40 % à 34 % dans le territoire du Sepal entre 1990 et aujourd'hui.

L'enjeu du logement des familles des classes moyennes et populaires

Les familles des classes moyennes et populaires ont de plus en plus de difficultés à accéder à un logement dans l'agglomération lyonnaise. En croisant prix immobiliers et capacités financières des ménages, on estime à 24 ans le temps théorique d'acquisition d'un T4 dans la Métropole de Lyon pour un couple avec enfant(s). Les foyers monoparentaux sont quant à eux exclus du marché avec une durée théorique de 33 ans.¹

¹ Simulation sans apport d'après les prix médians des logements vendus en 2017 sur la Métropole de Lyon et 33 % du revenu médian des ménages en 2016 par unité de consommation. Sources : Insee - FiLoSoFi 2016, OTIF 2017.

Un creusement des disparités sociales

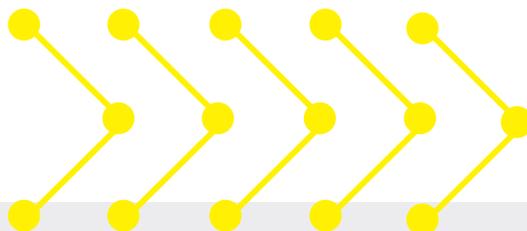
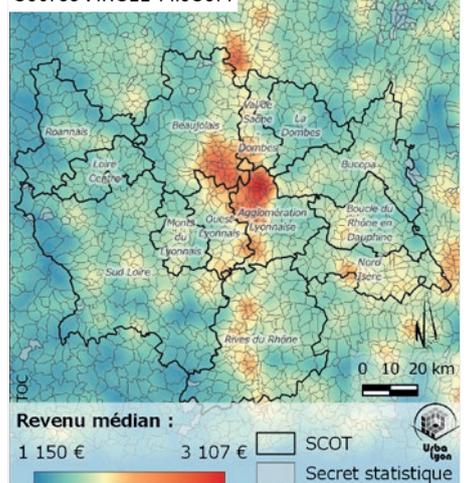
Les disparités sociales se creusent et les logiques de ségrégation/séparation restent fortes. Dans les collèges privés de la Métropole, la part des élèves issus de familles très favorisées est passée de 40 % en 2004 à plus de 52 % en 2017, alors qu'elle est restée stable dans l'enseignement public. La part des ménages sous le seuil de bas revenus a surtout progressé dans le cœur de l'agglomération depuis 10 ans. Les quartiers de la politique de la ville (300 000 habitants dans l'agglomération) continuent de concentrer les situations de grande précarité, avec un taux de pauvreté deux à trois fois plus élevé que dans le reste de l'agglomération.

EST-OUEST : LES INÉGALITÉS SOCIALES PERSISTENT

Dans l'agglomération lyonnaise, les inégalités sociales entre les ménages résidant dans l'Est et dans l'Ouest de l'agglomération lyonnaise restent très marquées. À l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne, l'axe Rhône-Saône concentre les revenus les plus élevés et à l'opposé, les franges (à l'Ouest et au Sud) les populations les moins aisées.

Revenu médian disponible mensuel par UC en 2015

Source : INSEE-FiLoSoFi



3270 euros
est le prix moyen
au m² des logements
collectifs anciens dans
la Métropole en 2018
(+ 28% en 10 ans).

220000
familles avec enfants
dans l'agglomération
lyonnaise, soit
34% des ménages

PROBLÉ- MATIQUE

L'attractivité forte de l'agglomération et la tension induite sur les marchés immobiliers interroge la capacité de l'agglomération à être accueillante pour tous. La prépondérance de petits logements et le fort renouvellement résidentiel qui caractérise les hypercentres interrogent également sur les spécificités du peuplement du cœur d'agglomération. Ce brassage permanent fait des villes-centres des « hubs résidentiels » permettant difficilement l'ancrage des populations. En périphérie en revanche, la part importante de maisons induit des trajectoires de vie qui s'inscrivent plus souvent durablement sur le territoire. Comment faire face aux déséquilibres générationnels et aux disparités sociales et spatiales dans le territoire de l'agglomération lyonnaise ?



POINTS DE VUE

UNE VILLE DÉSIRABLE EST PLUTÔT UNE VILLE DE DENSITÉ MOYENNE

JEAN HAËNTJENS

« La surdensité est peu compatible avec le résidentiel familial, d'où le faible taux de ménages avec enfants au centre. Le prix immobilier n'est pas la seule raison de l'étalement mais il est un puissant moteur. Nous savons qu'en Europe, une ville désirable est plutôt une ville de densité moyenne sachant trouver un bon compromis entre la présence de services, les courtes distances, l'échelle humaine, la présence de la nature, et la multifonctionnalité. Lyon est dans sa partie centrale, assez proche, de cette compacité idéale. Mais cet idéal urbain a cessé d'être abordable. Les prix dans l'ancien ont été multipliés par trois en vingt ans. »

S'INTERROGER SUR LE BONHEUR DES SALARIÉS

JULIA COUTOU

« Il faut s'interroger sur les évolutions des modes de vie. Beaucoup d'entreprises se posent des questions sur le bonheur de leurs salariés et sur la façon de travailler aujourd'hui, sur leur modèle (ex : télétravail, point relais, etc.). Une façon d'aider ces entreprises-là est de faire émerger à la fois ces secondes polarités (relais de travail), et se tourner vers ces acteurs-là. »

L'INCLUSION PASSE PAR LA SATISFACTION PROFESSIONNELLE

JEAN HAËNTJENS

L'inclusion passe, nous le savons, par l'emploi, mais plus encore par la maîtrise d'un métier qui, en plus d'un revenu, procure de la reconnaissance et des satisfactions personnelles. La satisfaction professionnelle, luxe hier réservée à une élite, tend à devenir une demande sociale qui intéresse toutes les couches de la société. Or cette satisfaction professionnelle est aujourd'hui menacée par deux types de facteurs. La première est la dégradation des conditions de travail – harcèlement moral, stress, burn-out, suicides – qui a pris la dimension d'un phénomène de société. [...] Le second est la perspective du remplacement de nombreuses activités professionnelles, et notamment les activités de compétences intermédiaires, par des robots ou des algorithmes. Les économistes (dont notre Nobel Jean Tirole) nous annoncent, pour les prochaines décennies, une structure de l'emploi en sablier avec, en haut, une élite d'emplois surqualifiés et surrémunérés et, en bas, des bataillons d'emplois peu qualifiés et peu payés, les fameux « bullshit jobs ». Au milieu du sablier, c'est-à-dire au niveau qui correspond aux aptitudes du plus grand nombre (la classe dite moyenne), l'offre serait de plus en plus restreinte.

LE TISSAGE CULTUREL SE JOUERA SUR LA QUALITÉ DE L'ESPACE PUBLIC

JEAN HAËNTJENS

« Le tissage culturel [...] se jouera en grande partie sur la qualité de l'espace public, et en partie en retissant les liens, via le rail, entre les métropoles et les territoires périphériques. C'est avec de l'espace public que l'on tisse l'attachement – culturel et politique – qui nourrit l'esprit d'une cité. C'est avec le piéton et l'usager que l'on fait le citoyen. »

QUELS ACTEURS POUR QUELS MODÈLES DEMAIN ?

CONSTATS

Un coût global du développement urbain croissant

Le phénomène de métropolisation exacerbe les problématiques liées aux coûts globaux de production de la ville et accélère l'effet ciseau entre d'un côté le ralentissement des modes de faire (procédures longues et complexes) et de l'autre, l'accélération démographique à laquelle il s'agit de répondre par la production de logements, équipements, services et par une offre de mobilité adaptée.

Une coproduction public-privé négociée

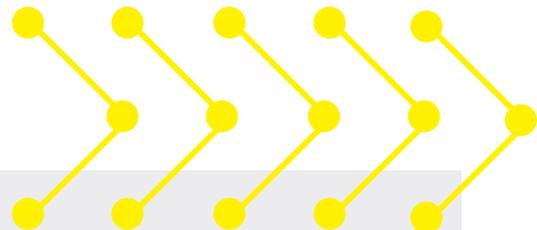
À l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne, moins de 20% du développement immobilier dépend directement d'opérations d'aménagement publiques élaborées et conduites par les acteurs publics. Plus de 80% du développement immobilier se réalise aujourd'hui sous initiative privée, dans les zones urbanisables.

Dans tous les cas, produire la ville sous-entend, pour l'acteur public, de penser le devenir du secteur en amont (PLU) puis de l'accompagner par la réalisation ou rénovation d'équipements de superstructure et d'infrastructure notamment, ainsi que des services publics. Pour trouver des sources de financement complémentaires, des partenariats avec les porteurs de projets privés sont recherchés.

Ces nouvelles stratégies de coproduction et de cogestion de la ville diffèrent donc, en particulier quant à la réalisation des équipements publics, selon les acteurs à l'initiative des projets immobiliers, de leur capacité à investir et des contextes territoriaux.

La montée en puissance de la figure de l'individu

Un changement de paradigme se met en place dans la manière de penser et de construire la ville : il n'est plus possible d'anticiper les conduites sociales et de faire sans les usagers, les habitants. L'inclusion des usagers dans les processus de concertation réglementaire ou non, mais aussi dans les processus de production de la ville (budgets municipaux participatifs, assemblées et jurys citoyens,...) est de plus en plus nécessaire. La réponse aux attentes à court terme et aux enjeux de proximité pour certains habitants, tout en inscrivant le projet dans une vision partagée du territoire à long terme, nécessite de revisiter les modes de faire. On passe alors d'un mode de faire traditionnel, avec une planification prévisionniste, à la mise en place d'outillages plus souples, plus agiles à la fois, pour répondre aux attentes des usagers, les associer et éviter l'obsolescence du projet.



DES CHAMPS D'ACTION DÉCLOISONNÉS

Chaîne traditionnelle de l'aménagement et de l'immobilier

	ÉCHELLE OPÉRATION				ÉCHELLE LOT				
	Définition des règles urbaines	Maîtrise foncière	Conception du projet urbain	Réalisation des espaces publics	Conception de l'immeuble	Réalisation de l'immeuble	Commercialisation	Détention et gestion immeuble	Utilisation
Collectivité	→								
Aménageur		→							
Promoteur					→				
Investisseur							→		
Habitant									→

La chaîne de valeur traditionnelle de l'aménagement se déroule selon une approche séquentielle, où les rôles des acteurs sont bien définis.

Nouvelle chaîne de l'aménagement et de l'immobilier

	ÉCHELLE OPÉRATION				ÉCHELLE LOT			ÉCHELLE QUARTIER		
	Définition des règles urbaines	Maîtrise foncière	Conception du projet urbain	Réalisation des espaces publics	Conception de l'immeuble	Réalisation de l'immeuble	Commercialisation	Détention et gestion immeuble	Utilisation	Gestion des espaces publics
Collectivité	→									
Aménageur		→								
Promoteur					←					
Investisseur							←			
Habitant									←	

La chaîne de l'aménagement urbain est aujourd'hui bouleversée avec l'arrivée de nouveaux acteurs dans le processus de conception et de production de la ville et une approche beaucoup plus intégrée qui nécessite une évolution des relations public-privé.

PROBLÉ- MATIQUE

La fabrique de la ville est en complète mutation. Elle se confronte à l'émergence de nouveaux enjeux (sociaux, environnementaux, techniques, financiers,...) et de nouveaux acteurs, qui modifient les approches traditionnelles de la production du développement urbain. Habitants, acteurs privés, société civile... cette recomposition assez profonde des acteurs de la ville questionne les modes de faire. Concertation, co production, co-gestion, rapports public-privé, quelles impulsions, quelles directions doit et peut donner le politique ? Entre libéralisation et régulation, quel est son rôle pour orienter et stimuler l'émergence de la ville durable ?



POINTS DE VUE

REMETTRE L'UTILISATEUR AU CENTRE DES PROJETS

FLORE TRAUTMANN

« On a un modèle en voie d'essoufflement, avec d'un côté la planification et de l'autre des marges d'adaptation, d'improvisation et c'est là que se joue la participation des usagers. Il faut remettre l'utilisateur au centre des projets (par la consultation), le laisser participer, etc. Certaines collectivités jouent complètement le jeu, avec l'urbanisme transitoire notamment. Il y a déjà beaucoup de chemin qui a été parcouru et on voit diminuer la peur de ne pas maîtriser la suite du projet à cause de la multitude d'acteurs. »

RECRÉER DU COLLECTIF

JULIA COUTOU

« La première étape c'est déjà donner la possibilité aux gens de se croiser, de se mettre autour de la table, recréer du collectif... il faut l'initier autour de projets locaux, en redonnant une place aux gens, pas seulement dans l'espace, mais dans la manière de le porter. »

RÉINVENTER DES FORMES POUR « FABRIQUER » LE PROJET URBAIN

MORGAN POULIZAC

« Qui dit vision, qui dit modèle même, dit un porteur de ce modèle, c'est-à-dire une personne qui est capable de l'animer, de l'activer et de l'imposer. On voit bien que cette question du modèle a besoin d'autorité, quelque part. Or, aujourd'hui, on peut s'interroger sur les parties prenantes pour élaborer, construire et faire vivre ces formes de développement urbain. Faut-il réinventer des formes pour "fabriquer" le projet urbain ? »

LES CONTRE-FEUX À LA PRIVATISATION DE L'ESPACE URBAIN

JEAN HAËNTJENS

« On voit apparaître une privatisation de l'espace urbain (en Angleterre ou au Canada par exemple) avec des pans entiers de cet espace confiés à des acteurs privés. Il y a deux raisons à ce phénomène émergent : la première c'est la finance, la deuxième c'est la numérisation. La question de l'échelle conduit à confier des macro-lots à des acteurs privés pour des raisons financières et techniques. »

FLORE TRAUTMANN

« C'est une vraie tendance, mais il y a déjà des contre feux qui s'allument. Les immeubles de logements sociaux sont de plus en plus pris dans des macro-lots. L'USH s'inquiète beaucoup de la gestion de ces immeubles à 2 ans, 5 ans, 10 ans. Les bailleurs sociaux, à travers la voix de l'USH tirent la sonnette d'alarme et ont exprimé des inquiétudes sur ce sujet. La tension existe et elle est explicitée. »

UNE VOIE ALTERNATIVE : L'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE

JEAN HAËNTJENS

« En France, nous avons pu entendre depuis quelques mois plusieurs personnalités classées comme libérales – Dominique de Villepin, Bruno Lemaire ou Alain Minc – expliquer que le capitalisme, tel qu'il était aujourd'hui pratiqué, nous conduisait tout droit dans un mur social et écologique. L'État capitaliste participe lui-même de ce mouvement. Les pays scandinaves ont essayé une voie alternative qui est l'économie mixte locale. Au Danemark, les sociétés locales de production d'énergie ont l'obligation d'ouvrir leur capital aux actionnaires locaux, qui sont alors à la fois citoyens, clients et actionnaires. La formule a été reprise à Barcelone. Les secteurs de la mobilité, de l'énergie, du logement, de l'urbanisme, qui sont particulièrement stratégiques pour la transition écologique se prêtent particulièrement bien à cette économie mixte locale. Et Lyon dispose d'une expérience particulièrement solide dans l'économie mixte. »

Cette synthèse-débat s'appuie sur les échanges et propos tenus à l'occasion du séminaire du 2 octobre 2019 ainsi que sur les articles suivants du dossier participant :

François Leclercq,

« Les métropoles doivent jouer un rôle d'entraînement des territoires les plus éloignés »,
Le Monde, 25 décembre 2018.

Jean Haëntjens,

« Soigner les villes, c'est renforcer leur "intelligence immunitaire" »,
Contribution au séminaire « Réparer la ville » (Ordre des Architectes d'Ile-de-France, 21 et 22 novembre 2019).

Morgan Poulizac,

« Une ville déprimante »,
Revue Urbanisme n°410,
Prendre soin des urbains, octobre 2018.

Flore Trautmann, Vincent Josso, Nicolas Rio,

« Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants »,
Métropolitiques, 15 octobre 2018.





Pour aller plus loin

**Observatoire partenarial Déplacement :
la Voiture dans l'aire
métropolitaine lyonnaise.**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne, avril 2019, 20 p.

**Observatoire partenarial de
la Cohésion sociale et territoriale :
Évolution des quartiers - premiers
résultats 2018 (cahier n°5) - Actualisation
du diagnostic du Contrat de ville de
la Métropole de Lyon 2015-2020.**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne, décembre 2018, 16 p.

**Observatoire partenarial de l'Habitat :
Familles, logements et territoires –
diagnostics et enjeux.**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne, décembre 2019, 52 p.

**Modes de financements d'une ville
coproduite, Point de Repère.**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne, décembre 2018, 32 p.

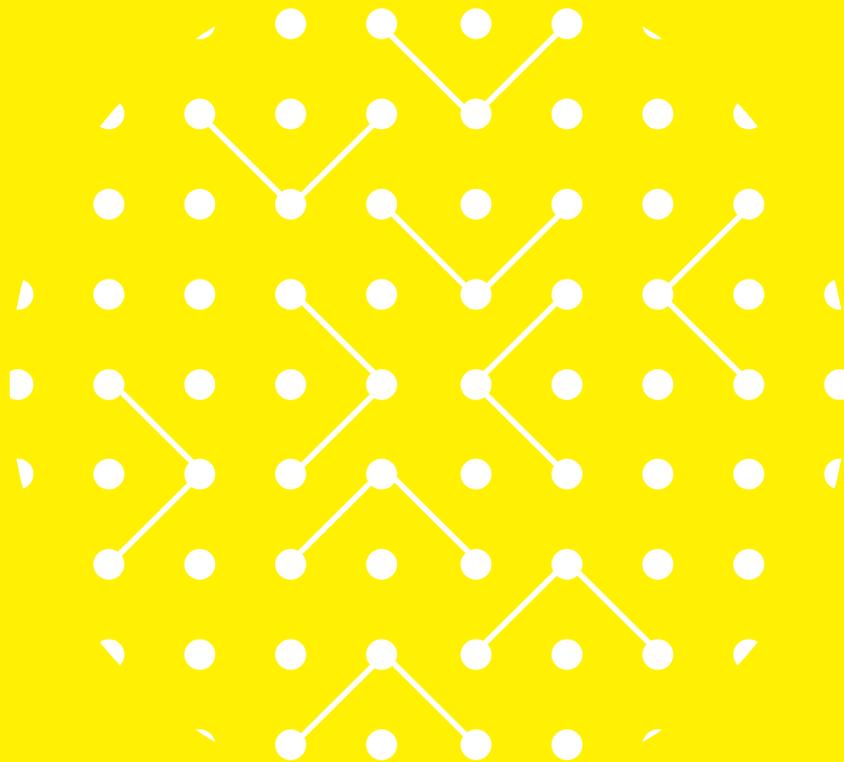
**Étude exploratoire des centralités dans
l'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne :
pour une approche renouvelée
du modèle multipolaire.**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine
Lyon - Saint-Étienne, novembre 2017, 38 p.

Léger Jean-François,

**« Il n'y a déjà plus de titis à Paris, mais
reste-t-il encore des gones à Lyon ? ».**

La Découverte, Revue du MAUSS,
2019/2 n° 54, pages 201 à 214.



Synthèse rédigée par l'Agence d'Urbanisme,
en collaboration avec le Sepal et Cinco

